

Resumo

Este artigo pretende abordar, sob a perspectiva das recentes iniciativas do Sistema Brasileiro de Pagamentos Instantâneos (Pix) e do Sistema Financeiro Aberto (*open banking*), como o Banco Central do Brasil busca assumir um novo papel regulatório, por meio da adoção de estratégias de incentivo à inovação, à competitividade e à inclusão financeira, a fim de lidar com um setor financeiro nacional cada vez mais dinâmico, inovador e composto por novos players. A regulação tradicional, que repousa na clássica ideia de comando e controle estatal e que se utiliza da aplicação de sanções aos regulados, já não consegue responder de forma satisfatória às necessidades de um ecossistema financeiro em constante mutação, o que evidencia a premência de mecanismos regulatórios mais flexíveis, descentralizados e abertos ao experimentalismo para promover a almejada reconexão regulatória.

Palavras-chave: Regulação financeira. Desconexão regulatória. Inovação. Pix. *Open banking*.

Abstract

This article aims to address, from the perspective of the recent initiatives of the Brazilian Instant Payment System (Pix) and the Open Financial System (open banking), how the Central Bank of Brazil seeks to assume a new regulatory role, through the adoption of strategies to encourage innovation, competitiveness and financial inclusion, in order to deal with a national financial sector increasingly dynamic, innovative and composed of new players. Traditional regulation, based on the classic idea of State command and control and which uses the application of sanctions to regulate, is no longer able to provide a satisfactory response to the needs of a constantly changing financial ecosystem, which highlights the urgency of regulatory mechanisms more flexible, decentralized and open to experimentalism to promote the desired regulatory reconnection.

Keywords: Financial regulation. Regulatory disconnection. Innovation. PIX. *Open banking*.

Introdução

O que mais se escuta nestes últimos anos é como a tecnologia está transformando, com velocidade avassaladora e de maneira difusa, o mundo tal como o conhecemos. O futuro muito distante, de grandes avanços tecnológicos, retratado por Aldous Huxley há oitenta anos, no clássico livro *Admirável mundo novo*, já não parece, nos dias de hoje, tão fantasioso e inimaginável assim. Pelo contrário, a obra de ficção científica ganha tons proféticos quando comparada aos tempos atuais. Na trama distópica escrita por Huxley, os personagens viajavam frequentemente em “taxicópteros”, com a mesma conveniência e naturalidade com que hoje a sociedade se utiliza de serviços de transporte compartilhados.

Em 2020, a realidade finalmente alcançou o futuro descrito na ficção literária, pois a EmbraerX, divisão da empresa brasileira fabricante de aviões especializada em novas tecnologias, realizou o primeiro voo virtual com seu “taxicóptero”, na verdade um Evtol,¹ uma aeronave de motor elétrico projetada para realizar pousos e decolagens na vertical, tal como helicópteros, mas com desempenho de avião, dada sua capacidade de reposicionar seus motores. A EmbraerX é uma das oito empresas integrantes do projeto de uma conhecida *startup* de sucesso, do ramo da economia GIG,² que pretende implementar um serviço de transporte aéreo compartilhado, sob demanda, já em fase de testes e com início de operações comerciais previstas para o ano de 2023.³

1 Sigla em inglês de *electric vertical take-off and landing*.

2 Conhecida também como “economia compartilhada” ou “economia dos bicos”, caracteriza-se pela oferta de serviços por meio de plataformas digitais.

3 Disponível em: <https://www.airway.com.br/embraer-faz-primeiro-voo-em-simulador-com-taxi-voador/>. Acesso em: 30 nov. 2020.

Todavia, a implantação do serviço de transporte aéreo compartilhado, por meio de Evtols, encontra vários desafios, especialmente no que diz respeito às questões regulatórias acerca de inovações tecnológicas desse tipo. Como regular viagens tripuladas em veículos elétricos voadores, a utilização de plataformas de pouso e decolagem (“vertipontos”) espalhadas pela cidade, as rotas de voo e o trânsito aéreo em áreas densamente povoadas como as grandes metrópoles? E mais, como a regulação desse tipo de tecnologia poderá garantir a eficiência, a segurança dos usuários e das demais pessoas, tarifas justas e a competitividade do setor aéreo? Em suma, como a regulação estatal poderá atuar para promover e proteger a inovação e, em última análise, estimular o desenvolvimento econômico?

Como se percebe no caso citado, o impacto das inovações tecnológicas entendidas como disruptivas, nos mais diversos setores da economia, provoca também uma ruptura na estrutura legal e de regulação existentes, cujo fenômeno foi identificado na doutrina jurídica como de “desconexão regulatória” (BRUZZI, 2019). Segundo Bruzzi (2019), a desconexão regulatória ocorre quando há um esforço para aplicar a regulação existente – seja ela ultrapassada, seja incompatível – à determinada inovação tecnológica que, na verdade, pode exigir uma adaptação da estrutura regulatória que já existe ou a criação de outra. Para tentar resolver o desafio da reconexão regulatória, o regulador deve ser capaz de identificar a inovação e seu potencial de disrupção para assim buscar os mecanismos adequados para regular o segmento específico de mercado em que a inovação se insere, sem desprezar suas características, ecossistema e peculiaridades. Na visão de Baptista e Keller (2016), a regulação também precisa ser inovadora nos casos de situações disruptivas e dosar mecanismos tradicionais com novas abordagens, por exemplo, de incentivo, de padrões de desempenho, de autorregulação e

de experimentalismo, considerando os objetivos regulatórios buscados em cada caso.

O presente artigo pretende justamente abordar esse desafio de reconexão regulatória no contexto atual do setor financeiro brasileiro, com base na análise de dois recentes projetos capitaneados pelo Banco Central do Brasil (BCB) e que prometem revolucionar o sistema financeiro nacional, incentivando, essencialmente, a inovação tecnológica, a competitividade e a inclusão: o *open banking* e o Sistema de Pagamentos Instantâneos, o Pix.

O primeiro tópico do estudo trata do redirecionamento da estratégia regulatória do Banco Central do Brasil (BCB) para atingir os objetivos de fomento à inovação, à competitividade e à inclusão financeira, diante dos iminentes desafios do cenário financeiro atual – de constante disrupção –, composto por novos *players* e por modelos de negócio ainda sem regulamentação específica. O texto também aborda a questão da desconexão regulatória, visto que os modelos tradicionais de regulação já não conseguem mais produzir os resultados desejados e no tempo adequado, a fim de reduzir riscos sistêmicos e de estimular a competição, a inovação e a inclusão financeira.

As seções seguintes do artigo analisam mais detalhadamente os dois principais projetos conduzidos pelo BCB para alavancar o Sistema Financeiro Nacional do futuro, por meio da adoção de estratégias regulatórias proativas, flexíveis e descentralizadas: o Pix e o *open banking*.

Na última seção, são trazidas as conclusões sobre o tema enfrentado, ressaltando-se a tentativa de se buscar a reconexão da regulação com a nova realidade – dinâmica e inovadora – do mercado financeiro nacional e a importância da adoção, pelos órgãos reguladores, de mecanismos mais participativos e abertos ao experimentalismo,

cuja contribuição efetiva dos entes regulados constitui peça-chave para a construção do novo arcabouço regulatório. Ainda, conclui-se que os projetos do Pix e do *open banking*, além de acelerar o alcance dos objetivos pretendidos pelo BCB, anteriormente citados, serão os responsáveis por uma grande mudança de paradigma no que se refere à oferta de serviços bancários aos usuários.

O BCB e as estratégias regulatórias de incentivo à inovação, à competitividade e à inclusão financeira

No ano de 2019, dando continuidade ao projeto anterior iniciado com a Agenda BC+ (BCB, [2016]), o BCB lançou a Agenda BC#, com o intuito de concentrar esforços para o incentivo à inovação tecnológica, desenvolvendo questões estruturais, a fim de democratizar e modernizar o sistema financeiro brasileiro. Na agenda reformulada, o BCB destacou cinco dimensões de trabalho de acordo com os objetivos almejados (BCB, [2019a]):

- i. **inclusão**, sob o prisma da universalização e da facilidade de acesso ao mercado financeiro, seja por meio de plataformas digitais, seja pela simplificação e desburocratização dos procedimentos;
- ii. **competitividade**, no gerenciamento de riscos, na busca pela redução de barreiras de entrada e na disponibilização de instrumentos dotados de inovações tecnológicas que permitirão o acesso mais competitivo aos mercados, possibilitando, assim, uma melhor precificação;

- iii. **educação**, cujo foco é investir na educação financeira da sociedade para que esta tenha condições de participar de forma mais efetiva do mercado financeiro e adquira a cultura de economizar;
- iv. **sustentabilidade**, para o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, na integração de variáveis sustentáveis no processo decisório do BCB, além do gerenciamento adequado dos riscos socioambientais e climáticos para propiciar a evolução sustentável e a modernização da economia e do sistema financeiro nacional; e
- v. **transparência**, no que diz respeito ao processo de formação de preço, à avaliação de resultados e à busca pela assimetria informacional da população acerca do mercado financeiro e das atividades desempenhadas pelo próprio BCB.

Para a concretização dos propósitos contidos na Agenda BC#, o BCB procurou imprimir um viés regulatório mais flexível, interativo, propositivo e aberto para fomentar não apenas as inovações tecnológicas do setor financeiro, mas também – e, principalmente, por intermédio delas – impulsionar a competitividade entre os *players*, com a participação cada vez mais intensa das denominadas *fintechs*,⁴ além de aumentar a inclusão financeira pela acessibilidade mais facilitada ao mercado.

Os órgãos reguladores nacionais caminham, assim, para o redirecionamento da estratégia regulatória, na tentativa de que o arcabouço regulatório brasileiro se reconecte com o cenário financeiro

4 De acordo com a Associação Brasileira de Fintechs (ABFintechs), o termo – derivado da união das palavras de origem inglesa “*financial*” e “*technology*” – é utilizado para definir “aquelas empresas que usam tecnologia de forma intensiva para oferecer produtos na área de serviços financeiros de uma forma inovadora, sempre focada na experiência e necessidade do usuário”.

de constantes e disruptivas mudanças provocadas pelo acelerado avanço tecnológico.

A alteração de paradigma regulatório – da tradicional regulação coercitiva, reativa, do tipo “comando e controle”, para um modelo mais dinâmico, inclusivo, propositivo e aberto⁵ –, mirando o sistema financeiro do futuro, está em linha com o que já vem ocorrendo no Reino Unido, na Austrália, em Singapura e na China.

No contexto das novas abordagens regulatórias nacionais direcionadas ao atendimento de demandas disruptivas do ecossistema das *fintechs*, é possível enumerar, especialmente, as relativas ao Sistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro (Pix), ao *open banking*, ao *sandbox* regulatório⁶ e à regulação das *fintechs* de crédito.⁷

5 O conceito de *open regulation* é explicitado por Feigelson e Silva (2019). De acordo com os autores, na regulação aberta ou *open regulation*, o órgão regulador busca uma relação de maior proximidade com o mercado, com o governo e outras entidades regulatórias. Trata-se da criação conjunta e interativa da regulação, uma vez que qualquer dos envolvidos pode participar e contribuir para o processo.

6 O citado mecanismo financeiro regulatório é bem definido por Zetzsche e outros (2017, p. 13): “*In finance, a regulatory sandbox refers to a “safe space” for experimentation with new approaches involving the application of technology to finance. At the most basic level, the sandbox creates an environment for businesses to test products with less risk of being “punished” by the regulator. In returns, regulators require applicants to incorporate appropriate safeguards.*”

7 A Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 4.656/2018, de 26 de abril de 2018, criou os tipos de Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP) e de Sociedade de Crédito Direto (SDC), com o propósito de inserir, formalmente, no âmbito das instituições financeiras, um grupo de empresas que já atuava no mercado desde o início da década de 2010, todavia sem regulamentação específica que lhes proporcionasse condições de operar de maneira eficiente e competitiva, em relação às demais instituições financeiras tradicionais, gerando um ambiente de insegurança jurídica que afugentava investidores e demais agentes de mercado, além de restringir a gama de serviços oferecidos aos usuários. Em 2020, por meio da Resolução CMN 4.792, de 26 de março, a fim de aprimorar as condições de concorrência das *fintechs* de crédito com os demais *players* do mercado, autorizou-se a emissão de cartão de crédito por parte das SCD e o financiamento de suas operações com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tornando-se, portanto, um canal para viabilizar a execução de políticas públicas. Ademais, as SCD e as SEP poderão ser controladas por fundos de investimentos.

Recentemente, o BCB, por meio da Resolução BCB 29, de 26 de outubro de 2020, definiu as diretrizes para funcionamento de seu *sandbox* regulatório, isto é, a criação de um ambiente de testes temporário, estruturado e controlado pelo órgão regulador, com vistas à experimentação de inovações financeiras e de pagamento em condições reais. Trata-se de um instrumento que tem sido adotado, com sucesso, em diversos países, como tentativa de solucionar a questão da desconexão regulatória de maneira mais dinâmica e flexível. Além de fomentar a inovação e a competitividade do setor financeiro e de pagamentos, as empresas poderão testar novos produtos, serviços e modelos de negócio inovadores em um ambiente regulatório mais flexível e aberto à experimentação, já que o *sandbox* tem exigências regulatórias mais brandas e específicas ao modelo de negócio inovador proposto.

Tomados em conjunto, os respectivos normativos legais/regulatórios, juntamente com a Lei 13.709/2018, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), a qual serve de base para a operacionalização do próprio *open banking*, e o futuro marco legal das *startups*,⁸ comporão a estrutura legal e regulatória que transformará definitivamente o sistema financeiro nacional.

Entretanto, com vistas a delimitar o escopo do presente artigo, conforme delineado pelo título, a análise mais detida ficará circunscrita

8 O Projeto de Lei Complementar (PLP) 146/2019, o qual objetiva instituir o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador, foi aprovado com alterações pelo Senado Federal em 25 de fevereiro de 2021, e, no presente momento, encontra-se na Câmara dos Deputados para novas discussões e aprovação antes da sanção presidencial. Esse projeto de lei complementar apresenta em seu texto, entre outras previsões, a definição de *startup*, os requisitos mínimos para fins de enquadramento em tal modalidade de tratamento especial, os princípios e diretrizes de atuação da Administração Pública no setor, formas de fomento ao ecossistema de negócios inovador e ao aumento de capital disponível para investimentos em inovação, além de normas sobre licitação e contratação de soluções inovadoras pela Administração Pública.

às estratégias regulatórias no contexto das iniciativas do Pix e do *open banking*, sem, contudo, ter a pretensão de esgotar o assunto.

O Sistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro (Pix)

A Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013, introduziu o marco regulatório do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e estabeleceu a competência do BCB para regular o respectivo mercado. Desde então, o setor de pagamentos no país vem passando por constantes mudanças para fazer frente às inovações tecnológicas e, consequentemente, ao surgimento de novos modelos de negócio ainda sem regulação específica. O referido marco regulatório proporcionou maior segurança e confiabilidade para investimentos em soluções inovadoras apresentadas por instituições não financeiras, da mesma forma em que viabilizou a criação de um ecossistema mais seguro para a prestação de serviços por tais empresas. Esse novo cenário, traduzido no aumento da disponibilidade de serviços de pagamento, por intermédio do ingresso de novos agentes em um mercado concentrado como o financeiro, contribuiu de maneira indubitável para aceleração do processo de inclusão financeira no Brasil, que ainda tem uma parcela relevante de pessoas “desbancarizadas”.

Notadamente, já no ano de 2018, BCB, com o objetivo de reunir esforços para a construção de um ecossistema nacional de pagamentos instantâneos competitivo, eficiente, seguro e inclusivo, iniciou o debate sobre o tema por meio da criação de grupos de trabalho multisegmentados,⁹ deixando de ser mero agente indu-

⁹ O GT – Pagamentos Instantâneos contou com a participação de mais de uma centena de entidades, entre *fintechs*, *marketplaces*, associações representativas de usuários finais de serviços de pagamento, entidades governamentais, instituições de pagamento e bancárias e infraestruturas do mercado financeiro e foi criado por meio da Portaria 97.909, de 3 de maio de 2018.

tor do processo para conduzir as discussões com todos os agentes envolvidos no setor. Depois do encerramento das discussões no âmbito dos referidos grupos de trabalho, o BCB divulgou o Comunicado 32.927, de 21 de dezembro de 2018, que definiu os requisitos fundamentais para a implementação do supracitado ecossistema, quais sejam: (i) a governança para estipulação de regras; (ii) as formas de participação; (iii) os serviços de conectividade entre os participantes; (iv) a infraestrutura centralizada de liquidação e; (v) o provimento de liquidez para promover a liquidação das transações de pagamento instantâneo.

No que se refere à governança na formação das regras, importa ressaltar que o BCB optou por assumir o papel de impulsionar e capitanear o processo de implantação do Sistema de Pagamentos Instantâneos (SPI), adotando uma ótica neutra para a construção de um ambiente mais competitivo, com menores custos, aberto à inovação tecnológica e também incentivador da inclusão e do acesso a todas as instituições interessadas em participar, ainda que não financeiras.¹⁰ Para tanto, o BCB entendeu ser importante a interlocução com as empresas e demais agentes envolvidos em tal ecossistema para estruturar uma regulação em compasso com os objetivos pretendidos, e, para isso, conta com o apoio de um comitê consultivo permanente, composto por representantes de participantes do sistema, usuários finais e provedores de serviço de conexão.

Sobre as formas de participação no sistema de pagamentos instantâneos, definiu-se um modelo flexível e aberto, no qual cada participante poderá decidir a forma de participação (direta, indireta ou como provedor de serviço de iniciação de pagamento), com a inten-

¹⁰ Sobre o papel dos órgãos reguladores na construção do ecossistema de pagamentos instantâneos no Brasil, ver Brandt e Lobo (2020, p. 44-45).

ção de garantir o surgimento de prestadores de serviço inovadores e capazes de suprir as necessidades dos usuários finais, aumentando, assim, a competitividade no setor.

Já quanto à infraestrutura centralizada e única de liquidação dos pagamentos instantâneos, que consiste no conjunto de estrutura tecnológica e de regras para o processamento e a liquidação entre as instituições participantes, o BCB decidiu assumir a responsabilidade sobre sua operação, com o propósito de assegurar a eficiência do sistema e também sua neutralidade, bem como facilitar a fiscalização e a prevenção de crimes de lavagem de dinheiro.

Permitiu-se, também, que diversas empresas prestadoras de serviço de conexão entre os participantes e a infraestrutura de liquidação pudessem atuar no ecossistema de pagamento e prestar outros serviços, desde que cumpridos determinados padrões técnicos definidos pelo BCB.

Ainda, de modo a garantir a liquidação instantânea das transações do ecossistema, em qualquer dia da semana e em qualquer horário, o BCB estabeleceu que, fora do horário de funcionamento do Sistema de Transferência de Reservas (STR) (sistema responsável pela liquidação final de todas as transações financeiras no país), será possível a utilização de saldos mantidos em títulos públicos federais custodiados no Sistema Especial de liquidação e de Custódia (Selic).

Depois da definição dos requisitos do ecossistema de pagamentos instantâneos e, por conseguinte, o norte para uma abordagem regulatória adequada, a Resolução BCB 1, de 12 de agosto de 2020, instituiu o arranjo de pagamentos denominado Pix, tendo aprovado também seu regulamento, com base na contribuição ativa dos representantes dos agentes de mercado. Criado e gerido pelo BCB e em fun-

cionamento desde o dia 16 de novembro de 2020, o Pix consiste na possibilidade de transferência imediata de recursos entre contas de forma rápida, prática, fácil, segura e disponível para utilização a qualquer hora do dia, em qualquer dia da semana, diferente das opções de transferências TED e DOC que os usuários até então dispunham. Entre os benefícios que poderão ser auferidos com o Pix, cabe explicitar o aumento da competitividade e eficiência de mercado, o custo baixo de transação, o fomento à inclusão financeira – com a bancarização de parcela significativa da população¹¹ –, a maior segurança, a melhor experiência de uso por parte dos consumidores e o incentivo à transformação eletrônica do mercado de pagamentos de varejo, facilitando a rastreabilidade e o controle das transações financeiras.

No âmbito do Pix, constata-se que o BCB atua, de maneira abrangente, em frentes regulatórias com objetivos diversos.¹² Tal órgão exerce o papel de instituidor e definidor das regras procedimentais e de funcionamento da ferramenta. Por outro lado, o BCB também é responsável por desenvolver, operar e gerir as infraestruturas tecnológicas para o funcionamento do arranjo de pagamentos. Cada frente de atuação almeja alcançar um objetivo específico e, por isso, utiliza-se de abordagens diversas. A primeira vertente de atuação é importante para coordenar a participação de diversos agentes no processo de construção do ecossistema de pagamentos instantâneos e propiciar o desenvolvimento de um ambiente competitivo e eficiente para a

11 Impulsionados pelo Pix, estima-se que de 25 milhões a 30 milhões de brasileiros ingressem definitivamente no mundo dos bancarizados. Tal número é semelhante ao estimado pela Caixa Econômica Federal no contexto da concessão do auxílio emergencial em razão da pandemia de Covid-19. Ver Menezes (2020).

12 Para mais detalhes, ver a apresentação do Pix feita pelo Banco Central do Brasil: *BC# pagamentos instantâneos: um universo de possibilidades*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresentacao_PIX.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

prestação desses serviços de pagamento, o que beneficiará a governança do sistema. Na segunda vertente de atuação, o BCB cuidará da infraestrutura única e centralizada de liquidação das transações do Pix entre as instituições, denominada de Sistema de Pagamentos Instantâneos (SPI), e também do Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT), que é a base de dados centralizada para identificar os dados das contas dos recebedores. Essa escolha do órgão regulador justifica-se pelo entendimento de que a competição deve se dar no âmbito da prestação dos serviços de pagamento e não da infraestrutura tecnológica. O resultado pretendido pelo BCB é justamente estimular à inovação dos modelos de negócios e a competição no âmbito que mais beneficiará os usuários finais do ecossistema, fomentando, ainda, a inclusão financeira da população.

Evidencia-se, portanto, a intenção, por parte do órgão regulador de afastar-se da regulação mais tradicional – na qual se entende que o Estado deve deter o monopólio do poder e do controle, o que se traduz na clássica exigência de condutas coercitivas aos regulados, com aplicação de sanção nos casos de descumprimento – para buscar uma estratégia regulatória mais flexível, caracterizada pela descentralização ou policentrismo, já que considera importante a participação de diversos agentes na construção do ecossistema de pagamentos. A “regulação policêntrica”¹³ reconhece o papel de cada

13 Goettenauer (2020, p. 175), citando trechos da obra de Julia Black, assim esclarece: “Nessa proposta, a regulação seria uma tentativa prolongada e concentrada, por atores governamentais ou não governamentais, de influenciar o comportamento de terceiros, a fim de alcançar os resultados definidos (BLACK, 2005). Nessa proposta descentralizada, a regulação seria o resultado das interações entre os agentes que atuam no cenário regulatório e não o resultado de um exercício formal de poder (BLACK, 2005). Assim, ganha sentido especial a análise do contexto de relações em que a regulação acontece e a rede de influência entre os atores em um nível organizacional. Essa ideia distancia-se da concepção de centralidade governamental na regulação, para reconhecer a responsabilidade de cada ator no condicionamento da conduta dos demais, de forma difusa (BLACK, 2005).”

um dos *stakeholders* no processo regulatório, cujos resultados decorrerão justamente das interações com os participantes do meio a ser regulado. Como destaca FERRARI (2019), o conjunto de novas soluções com o objetivo de resolver problemas enfrentados pela regulação estatal tradicional vem sendo chamado de “Nova Governança”. Em outras palavras, no contexto da iniciativa do Pix, observa-se uma mudança de postura regulatória reativa para mais proativa, no qual o BCB passa a atuar como verdadeiro agente transformador do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

O sistema financeiro aberto – *open banking*

A iniciativa de implementação do sistema financeiro aberto no Brasil, que ocorrerá em quatro fases,¹⁴ integra a Agenda BC# do BCB e tem por objetivo tornar o mercado de crédito e de pagamentos mais eficiente, incentivar a inovação, promover a concorrência – por meio da redução de barreiras de entrada no setor e da diminuição da assimetria informacional – e a cidadania financeira, sem descuidar da proteção dos consumidores e da segurança do SFN.

O *open banking* consiste no compartilhamento padronizado de dados, produtos e serviços por instituições financeiras, de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo órgão regulador,

14 Na primeira fase, encerrada em fevereiro de 2021, as instituições participantes disponibilizaram ao público informações padronizadas sobre os seus canais de atendimento e produtos e serviços bancários que oferecem a seus clientes. Neste momento, não houve nenhum compartilhamento de dados de clientes entre as instituições participantes. Na segunda fase, prevista para julho de 2021, de acordo com cronograma do BCB, os usuários já poderão solicitar o compartilhamento, entre as instituições participantes, de seus dados cadastrais, de informações sobre transações em suas contas, de cartão de crédito, bem como de produtos de crédito contratados. Sobre as demais fases de implementação do *open banking* ver: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openbanking>

por meio da abertura e da integração de sistemas, com o uso de interfaces dedicadas para esse fim (denominadas de *APIs – application programming interfaces*) e a garantia de utilização segura, ágil e mais conveniente aos seus usuários. Sem a abertura do sistema bancário, os dados oriundos de transações e interações entre clientes e bancos permanecem de uso exclusivo das instituições financeiras.

Em consonância com as disposições contidas na LGPD, o modelo optado pelo BCB para o sistema de *open banking* brasileiro dá força à tendência de valorização da privacidade individual e coloca o usuário como figura central para seu funcionamento, pois o compartilhamento dos dados pessoais por meio desse sistema depende de prévia e expressa autorização de seu titular. O consumidor assumirá o poder de decidir o destino de seus dados, bem como a forma de sua utilização. Isso quer dizer que o usuário passará a ter a gestão e o controle total sobre seus dados e a liberdade para buscar serviços e produtos mais vantajosos, acirrando a competição entre as empresas do setor e contribuindo para o processo de inclusão financeira.

Para a sustentação e segurança do *open banking*, a atuação regulatória, em linha com a legislação aplicável à proteção de dados, exerce papel de grande destaque no que tange ao estabelecimento de regras e demais requisitos do modelo para a proteção jurídica dos titulares de dados e também dos agentes custodiantes no compartilhamento das informações, de forma a evitar vazamentos, ataques cibernéticos ou trocas indevidas de dados.

Os requisitos fundamentais do Sistema Financeiro Aberto ou *open banking* no Brasil foram divulgados por intermédio do Comunicado DC/Bacen 33.455, de 24 de abril de 2019. Dando seguimento à refe-

rida iniciativa, depois de concluída a Consulta Pública 73, de 28 de novembro de 2019, o Conselho Monetário Nacional e o BCB divulgaram, em 4 de maio de 2020, a Resolução Conjunta 1, a qual dispõe sobre a implementação do *open banking* no país, suas definições, objetivos e princípios, e a Circular 4.015, que disciplina o escopo de dados e serviços do sistema aberto. Tais dados e serviços abrangem informações sobre canais de atendimento, produtos e serviços de contas, operações de crédito e de câmbio, investimentos, serviços de credenciamento em arranjos de pagamento, seguros, previdência complementar, cadastro e transações de clientes, além de serviços de iniciação de transação de pagamento e encaminhamento de proposta de operação de crédito.

Cumprir destacar que o sistema de *open banking* é composto, de forma compulsória, pelas instituições financeiras enquadradas nos segmentos S1 e S2 pela Resolução 4.553, de 30 de janeiro de 2017, e de forma facultativa, pelas instituições financeiras, de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB. A opção do regulador de exigir, nessa fase inicial, a participação de instituições de grande porte no sistema aberto justifica-se pelo fato de que tais empresas, por disporem das maiores bases de dados, de clientes e de volume de operações, atuarão como doadoras de informações, o que vai favorecer o compartilhamento de dados.

No que tange à governança do *open banking* nacional,¹⁵ o BCB adotou uma estratégia de autorregulação assistida, ou seja, delegou às próprias instituições participantes do sistema, mediante a celebra-

¹⁵ Para aprofundamento do tema relativo à governança da autorregulação do *open banking* no Brasil, recomendam-se as leituras de Eroles (2019, p. 370-372) e também de Faro (2020, p. 177-180).

ção de convenção,¹⁶ a estipulação das regras de governança, porém, sob sua orientação, controle, aprovação e poder de veto. Da perspectiva da portabilidade de dados e da interoperabilidade entre plataformas, a abordagem regulatória mais branda adotada pelo BCB mostra-se fundamental para o sucesso do modelo do *open banking*, já que permite que a pluralidade representativa das instituições participantes do sistema, no âmbito das respectivas *expertises*, possam discutir e indicar, de forma mais adequada, o padrão tecnológico e os procedimentos operacionais para a implementação das interfaces de compartilhamento, padrões e certificados de segurança, padronização do *layout* de dados e serviços, repositório de participantes, canais de encaminhamento de demandas de clientes e resolução de disputas. A importância de tal estratégia para regular inovações tecnológicas também é ressaltada por Baptista e Keller (2016, p. 157):

[...] muitas vezes falta ao regulador a expertise para regular, nos moldes tradicionais, as inovações tecnológicas, além de recursos e pessoal. Daí porque buscar a cooperação do agente privado parece ser uma estratégia importante a ser combinada com outros instrumentos na busca de desenhos regulatórios adequados.

Portanto, para que o projeto de *open banking* nacional possa fomentar a inovação, a competitividade e a inclusão, além de reduzir a acentuada assimetria informacional observada no setor, o BCB, assim como na iniciativa do Pix, compreendeu que uma regulação centralizada, marcada pela relação verticalizada entre Estado e entes regulados, não traria os resultados pretendidos. Dessa forma, op-

¹⁶ Conforme previsto no artigo 44 da Resolução Conjunta 1/2020. A Circular DC/Bacen 4.302, de 23 de junho de 2020, disciplina a estrutura inicial responsável pela governança da autorregulação do processo de implementação do *open banking* nacional.

tou por adotar uma estratégia regulatória policêntrica, ou seja, mais dinâmica, aberta, horizontal e interativa. Nessa nova mudança de paradigma regulatório, a participação e a contribuição dos agentes regulados na normatização de novos modelos de negócio são vitais para o desenvolvimento de um ecossistema financeiro diversificado e favorável ao surgimento e a evolução de novas tecnologias.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi abordar, sem a pretensão de esgotar o tema, como novas estratégias regulatórias adotadas pelo BCB, no âmbito das recentes iniciativas do sistema de pagamentos instantâneos (Pix) e do sistema financeiro aberto (*open banking*), buscarão fazer frente ao setor financeiro nacional cada vez mais dinâmico e impulsionado por inovações tecnológicas, assim como pelo surgimento de novos *players* no mercado (*fintechs*, *big techs*, empresas varejistas e de telecomunicações, por exemplo).

Estratégias tradicionais de regulação, fundamentadas na clássica ideia de comando e controle estatal, de imposição de sanções em razão de descumprimentos por parte dos regulados, já não conseguem trazer resultados satisfatórios e no momento adequado, a fim de reduzir os riscos sistêmicos e também para estimular a inovação, a competitividade e a inclusão em um setor financeiro em constante mutação.

Portanto, observa-se um redirecionamento da atuação regulatória na tentativa de buscar sua reconexão com a nova realidade dinâmica e inovadora do mercado financeiro. Para lidar com esse novo ecossistema, composto por inúmeras *fintechs*, os órgãos reguladores passaram a adotar mecanismos de regulação mais flexíveis, dinâmi-

cos, participativos, proativos e abertos ao experimentalismo, tais como a instituição de *sandboxes* regulatórios, a regulação das *fintechs* de crédito para atuação no mercado sem necessidade de uma licença bancária, a realização de audiências e consultas públicas, a autorregulação assistida da governança do *open banking*, a regulação nos arranjos de pagamento (Pix) e, ainda, a criação de *hubs* de inovação, como o Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (Lift)¹⁷ do BCB e o uso de técnicas de regulação comportamental¹⁸ (menos interventiva e que busca estimular determinados comportamentos por parte dos regulados).

Verifica-se que uma abordagem regulatória denominada pela doutrina de policêntrica, descentralizada ou aberta, na qual se busca a participação e se reconhece a importância da contribuição efetiva dos entes regulados, no âmbito de suas respectivas *expertises* e responsabilidades, é utilizada para a construção de um novo arcabouço regulatório, em conjunto com o Estado e órgãos reguladores.

As iniciativas do Pix e do *open banking*, gerando maior oferta de serviços e produtos mais vantajosos, baratos, eficientes e mais acessíveis aos usuários do sistema financeiro, melhorando suas experiências de uso, denotam os objetivos pretendidos e, conseqüentemente, a mudança de foco da regulação por parte do BCB. Sob esse novo ponto de vista regulatório, os usuários/consumidores estão em posição de protagonismo, já que, em razão da autodeterminação infor-

17 O Lift Lab é um projeto da Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central (Fenasbac), em parceria com o BCB, que reúne instituições bancárias, de pagamento, *fintechs* e instituições de ensino superior, para desenvolver soluções inovadoras para o SFN. Disponível em: <https://www.liftlab.com.br/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

18 Acerca do tema, ver Ribeiro (2015).

macional, têm maior poder de escolha quanto ao compartilhamento de seus dados com as instituições desejadas.

A implementação dos projetos do *open banking* e do Pix, além de acelerar a competição, incentivar a inovação e aumentar a inclusão financeira da parcela da população desbancarizada, provocará, de forma irremediável, uma revolução na forma como os serviços bancários são apresentados aos consumidores. Será o início da era do *banking as a service* (BaaS) (REMOLINA, 2019), em que os produtos e serviços serão disponibilizados por demanda, personalizados conforme as preferências do consumidor, e, mais adiante, dos bancos como verdadeiras plataformas de serviços (*banking as a platform – BaaP*¹⁹), originando novas formas de intermediação e experiências customizadas para os usuários, o que trará desafios ainda maiores à regulação do sistema financeiro do futuro.

Referências

ABFINTECHS. *O que são fintechs?* [S.l.], [2019]. Disponível em: <https://www.abfintechs.com.br/1-sobre-associacao>. Acesso em: 29 nov. 2020.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo*, n. 273, p. 123-163, set./dez. 2016.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Agenda BC#*. [S.l.], [2019a]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashhtag>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Agenda BC+*. [S.l.], [2016]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bcmais>. Acesso em: 20 nov. 2020.

¹⁹ De acordo com Diniz (2020), o *banking as a platform* consiste em um modelo de negócio no qual a instituição financeira oferece serviços digitais de terceiros em seus canais ou plataformas. Os produtos ou serviços ofertados não são apenas financeiros, mas também outras soluções que podem trazer facilidades à experiência de uso e à vida do consumidor.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *BC# Pagamentos Instantâneos: um universo de possibilidades*. [S.l.], [2020a]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresentacao_PIX.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular nº 4.015, de 4 de maio de 2020*. Dispõe sobre o escopo de dados e serviços do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking) [S.l.], [2020b]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51025/Circ_4015_v1_O.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Comunicado nº 32.927, de 21 de dezembro de 2018*. [S.l.], [2018a]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/especialnor/Comunicado32927.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Comunicado nº 33.455, de 24 de abril de 2019*. [S.l.], [2019b]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibennormativo?tipo=Comunicado&numero=33455>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Consulta pública nº 73, de 28 de novembro de 2019*. [S.l.], [2019c]. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/audpub/DetalharAudenciaPage?1>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Portaria nº 97.909, de 03 de maio de 2018*. Institui grupo de trabalho temático denominado GT - Pagamentos Instantâneos, no âmbito do Fórum AIP, para tratar de questões relacionadas ao ecossistema de pagamentos instantâneos no Brasil. [S.l.], [2018b]. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/13152573-do2-2018-05-07-portaria-n-97-909-de-3-de-maio-de-2018-13152569. Acesso em: 7 mai. 2021.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020*. Institui o arranjo de pagamentos Pix e aprova o seu Regulamento. [S.l.], [2020c]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibennormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1>. Acesso em: 4 dez. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução BCB nº 29, de 26 de outubro de 2020*. Estabelece as diretrizes para funcionamento do Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (Sandbox Regulatório)

e as condições para o fornecimento de produtos e serviços no contexto desse ambiente no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro. [S.l.], [2020d]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=29>. Acesso em: 4 dez. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução Conjunta nº 1, de 04 de maio de 2020*. Dispõe sobre a Implementação do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). [S.l.], [2020e]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v2_L.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017*. Estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. [S.l.], [2017]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50335/Res_4553_v1_O.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução nº 4.656, de 26 de abril de 2018*. Dispõe sobre a sociedade de crédito direto e a sociedade de empréstimo entre pessoas, disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições. [S.l.], [2018c]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=%2FLists%2FNormativos%2FAttachments%2F50579%2FRes_4656_v1_O.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução nº 4.792, de 26 de março de 2020*. Altera a Resolução nº 4.656, de 26 de abril de 2018, que dispõe sobre a sociedade de crédito direto e a sociedade de empréstimo entre pessoas, disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições. [S.l.], [2020f]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50959/Res_4792_v1_O.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRANDT, Carlos Eduardo; LOBO, Breno. Construção do ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro: aspectos regulatórios e papel do Banco Central do Brasil. p. 33-52. In: EROLES, Pedro (coord.). *Fintechs, bancos digitais e meios de pagamento* – v. 3: aspectos regulatórios das novas tecnologias financeiras. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 146*, de 29 de maio de 2019. Dispõe sobre startups e apresenta medidas de estímulo à criação dessas empresas e estabelece incentivos aos investimentos por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no País. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2205645>. Acesso em: 7 mai. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), dentre outras previsões. *Diário Oficial da União*, Seção 1, extra, Brasília, 10 out. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, n. 157, p. 59, 15 ago. 2018.

BRUZZI, Eduardo. Disrupção regulatória e inovação tecnológica – por que o timing regulatório é importante? *Jota*. [S.l.], 31 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/disrupcao-regulatoria-e-inovacao-tecnologica-31082019>. Acesso em: 16 nov. 2020.

DINIZ, Bruno. A “plataformização” do mercado bancário. *Exame. Future of Money*. [S.l.], 28 nov. 2020. Disponível em: <https://exame.com/blog/bruno-diniz/a-plataformizacao-do-mercado-bancario>. Acesso em: 30 nov. 2020.

EROLE, Pedro. Breves comentários sobre os desafios para a governança da autorregulação do *open banking* no Brasil. p. 363-372. In: EROLES, Pedro (coord.). *Fintechs, bancos digitais e meios de pagamento: aspectos regulatórios das novas tecnologias financeiras*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

FARO, Priscila Pinheiro Ribeiro. Open banking no Brasil como iniciativa de modernização do sistema financeiro e mecanismo de incentivo à concorrência. p. 171-180. In: BRUZZI, Eduardo; FEIGELSON, Bruno (coord.). *Banking 4.0: desafios jurídicos e regulatórios no novo paradigma bancário e de pagamentos*. São Paulo: Ed. RT, 2020.

FEIGELSON, Bruno; SILVA, Luiza Caldeira Leite. Regulação 4.0: Sandbox regulatório e o futuro da regulação. In: BECKER, Daniel; FERRARI, Isabela (coord.). *Regulação 4.0 – novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thompson Reuters, 2019. p. 77-78

FERRARI, Isabela. Nova governança: insights para o aprimoramento da regulação estatal. p. 110-129. In: BECKER, Daniel; FERRARI, Isabela (coord.). *Regulação 4.0 – novas tecnologias sob a perspectiva regulatória*. São Paulo: Thompson Reuters, 2019.

GOETTENAUER, Carlos. O sistema financeiro brasileiro, política de segurança cibernética e proteção de dados pessoais: uma abordagem sob a ótica da regulação policêntrica. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 172-186, out. 2020.

HUXLEY, Aldous. *Admirável mundo novo*. São Paulo: Globo, 2014.

MENEZES, Fabiane Ziolla. PIX tem tudo para impulsionar o maior processo de bancarização do mundo. 4 out. 2020. *Labs – Latin America Business Stories. Economia*. Disponível em: <https://labsnews.com/pt-br/artigos/economia/pix-bancarizacao>. Acesso em: 27 nov. 2020.

REMOLINA, Nydia. *Open banking: regulatory challenges for a new form of financial intermediation in a data-driven world*. SMU, [2019?]. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3475019. Acesso em: 25 nov. 2020. (SMU Centre for AI & Data Governance Research Paper No. 2019/05)

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Regulação sem sal: a proibição dos saleiros nas mesas e o direito*. Jota, [s.l.], 18 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-sem-sal-18082015>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Revolução regulatória no sistema financeiro nacional: inovação trazendo o futuro para o presente. p. 63-93. In: BRUZZI, Eduardo; FEIGELSON, Bruno (coord.). *Banking 4.0: desafios jurídicos e regulatórios no novo paradigma bancário e de pagamentos*. São Paulo: Ed. RT, 2020.

ZETZSCHE, D.A. *et al. Regulation a revolution: from regulatory sandboxes to smart regulation*, 2017. (European Banking Institute Working Paper Series, nº 11)